

도시설계의 New Paradigm: 공공영역을 위한 도시설계

제도도시설계의 위기와 도시설계에 대한 시대적 요청

김 기 호*

〈目 次〉

- I. 서론: 현행 우리나라 도시설계를 도시설계라고 할 수 있을까?
- II. 현행 지구단위계획구역 내 도시설계 운영의 문제점
- III. 세계 주요도시의 도시설계 분석: New York, Vancouver, Singapore
- IV. 결론

I. 서론: 현행 우리나라 도시설계를 도시설계라고 할 수 있을까?

만일 도시설계의 지침(Guidelines)에 의해서 건물이 지어졌는데, 그 건물의 매스가 지나치게 커져서 그 획지 위에 과도한 개발이 발생하여 지나가는 사람에게 혐오감을 제공하거나, 또는 주거단지 안에 충분한 녹지와 공원이 없어서 건물과 건물사이에 채광이 거의 들어오지 못하거나, 또는 건물과 주거단지에 의해서 한강이나 양재천, 탄천 등으로 사람들의 접근성(Access)을 차단하거나, 또는 주거단지 건물들의 클러스터 방법이 Private View에 초점을 맞추어서 오히려 시민들의 Public View를 차단하거나, 또는 주거단지 건물들이 도시의 스카이라인을 파괴하고 있다고 한다면, 이러한 도시설계는 바록 법적으로 또는 제도적으로 볼 때 잘못이 없다고 하더라도 우리가 이러한 도시설계가 도시설계라고 할 수 있을까?

1979년 12월 14일에 서울대학교 환경대학원에서 우리나라 최초로 “한국도시의 미래와 도시설계의 역할”에 관한 도시설계 세미나가 개최되었다. 그때는 우리나라에 도시설계를 제도로써 도입하기 전이었기 때문에 앞으로 우리나라에서 도시설계가 무엇을 해야 하고 추구하는 가치가 무엇이 되어야 하나에 관해서 매우 심각하게 논의를 했던 기억이 난다. 그때에 강병기 교수와 저자가 발표한 내용은 현재 진행되고 있는 도시설계의 내용과는 사뭇 다른 내용이라고 할 수 있다.¹⁾ 저자는 그 이후에도 지난 25년 동안 여러 번에 걸쳐서 우리나라의 제도 도시설계가 본래의 가치를 추구하는 도시설계로 다시 돌아와야 한다는 주장을 해왔다. 특히 지난 10여년

* 서울대학교 환경대학원 교수

1) 서울대학교 환경대학원(1979) “한국도시의 미래와 도시설계의 역할”에 관한 세미나 주제발표 자료집



양재천에서 본 타워팰리스의 모습



낙성로에서 보여지는 분당 파크뷰의 모습

〈그림 1〉 과도한 집중개발에 의한 주변환경의 훼손

동안 집중적으로 발생했던 우리나라의 제도 도시설계는 주로 민간 필지 안에서 민간건축물을 대상으로 하고 있으며 도로나 인도나 녹지나 공원 등 공공영역(Public Realm)에 대해서는 거의 대상으로 하지 않고 있다.

다시 말해서, 도시설계의 활동영역을 실제로는 민간획지 안으로 국한시킴으로서, 혹자는 도시설계가 오히려 건축설계와 “같은 신발을 신고 있다”고 말하고 있다. 그래서, 우리 도시설계는 본래 도시설계가 해야 할 일을 하지 못하고 있다고 말할 수 있다.

또 다른 한편으로는 우리나라의 지구단위계획이 지난 10여년 동안 주로 한 일은 기존의 용도지역을 상향조정하는 도시계획 변경인 Upzoning을 시켜주는 일이었다. 문제는 현재 우리나라 상황에서 도시설계 기법을 가지고 이런 방법으로 도시계획을 변경하는 일은 상당히 잘못되었다고 할 수 있다. 왜냐하면, 현행 도시설계 기법을 통해서 도시계획변경을 하기 때문에 Upzoning 효과는 민간획지에 국한될 것이고, 주변도로나 녹지나 공공영역은 다루지 않기 때문에, 민간획지에 허용되는 용적률은 대폭 증대되지만, 반면에 이것을 지탱해야 하는 도시기반시설의 개선은 함께 이루어질 수 없다. 바로 이러한 이유 때문에, Rezoning 후 민간획지 안에서 개발이 일어나게 될 때 과도한 개발이 발생하게 된다고 할 수 있다.

기성시가지의 경우 원래 도시설계는 도시환경에서 공공영역을 설계 또는 재설계 하는 것에 초점이 맞추어져 있기 때문에 공공영역을 재설계하는 과정에서 민간영역까지 확장하여 다룰 수 있게 되어 있다. 그런데 만일 도시설계가 여러 가지 이유와 제약 때문에 실제로 공공영역을 전혀 다루지 못하고 민간 영역만 다루게 되고 그것도 민간획지별로 개별적으로 다루게 된다면 이러한 도시설계는 “공공설계”(Public-Sector Design)라고 할 수 없고, 이러한 도시설계를 통해서 우리가 일반적으로 추구하는 도시설계목표를 성취할 수 없다고 할 수 있다. 우리나라에서 제도도시설계를 실제로 해본 경험을 토대로 해서 볼 때, 공공영역설계(Public-Realm Design)를 충분히 하지 않은 상태에서 민간 획지별로 도시설계를 하고, 그것에 토대해서 도시설계 지침을

수립한다는 것은, 설계적으로 거의 불가능하다고 할 수 있다.

왜냐하면 도시설계는 한 지역(Area)을 위해서 하는 설계이지, 획지(Parcel) 별로 하는 설계가 아니기 때문이다. 그러함에도 불구하고, 설혹 획지별로 도시설계를 했을 때에는, 이 내용을 사람들에게 정당화 시킬 수 있는 근거를 마련하기가 힘들다고 할 수 있다.

일반적으로 우리가 도시설계를 할 때 추구하는 몇 가지 가치가 있다. 예를 들어보면 다음과 같다.

- 획지 안에서 건물의 매스가 과도하게 커서는 안된다.
- 건물과 건물 사이에 충분한 채광이 들 수 있도록 클러스터링 해야 한다.
- 중요한 Natural Amenities가 되는 강이나 하천으로의 접근성을 차단해서는 안된다.
- 중요한 Natural Amenities가 되는 산으로의 Public View를 차단해서는 안된다.
- 도시의 스카이라인을 파괴해서는 안된다.

현행 도시설계의 결과를 올바르게 분석하기 위해서는 우리의 현행 도시설계 내용이 상기한 도시설계의 가치를 내포하고 있는지 여부를 우리는 면밀하게 파악해 보아야할 것이다. 만일 우리의 현행 도시설계 속에 상기한 도시설계의 가치가 포함되어 있지 않다고 한다면, 우리가 그것을 올바른 도시설계라고 볼 수 있을까? 우리나라의 현행 도시설계는 결과적으로 누구를 위한 도시설계이고, 무엇을 위한 도시설계라고 할 수 있을까? 만일 우리나라의 현행 제도도시설계가 비록 법적 측면에서 문제가 없다고 하더라도 도시설계의 실질적인 내용이 건물소유자나 그 건물을 이용하는 사람들만을 위한 이익, 즉 사적이익(Private Interest) 만을 위하고, 반대로 공적 이익(Public Interest)은 고려하지 않았다고 한다면, 과연 우리는 이것을 도시설계라고 부를 수 있을까?

우리가 지난 1996년 법 개정을 할 때 도시설계에 도시계획을 변경할 수 있는 권한을 준 이유는 도시설계로 하여금 중요한 지역에 한해서 선택적으로 토지이용을 변경할 수 있도록 허용한 것이다. 다시 말해서 전략적인 토지이용계획을 하고자 의도했던 것이다. 그런데 지난 몇 년 사이에, 서울에서는 이 권한을 선택적으로 사용한 것이 아니라, 심지어 어떤 경우에는 도시설계 구역의 거의 모든 부분에 대해서 토지이용을 상향조정하는 경우도 발생하게 되었다.

이렇게 토지이용을 모든 대상구역에 대해서 동일하게 적용하게 되면서 결과적으로 도시설계 기법이 고유하게 갖고 있는 설계(Design) 권한을 포기하게 되었고, 더 나아가서 도시설계목표를 성취하기 위해 디벨로퍼에게 제공할 수 있는 인센티브를 없애버린 결과가 되어버린 것이다. 이러한 두 가지 이유 때문에 현행 우리나라 도시설계 실무가 우리의 도시설계를 기능적으로 “무력화” 시켰다고 할 수 있다.

우리나라 도시설계 실무내용이 왜 이렇게 벗어나게 되었는지, 여러가지 측면에서 살펴보기 위해 우선 Ⅱ장에서 한국의 도시설계 실무 현황에 대한 분석을 하고자 한다. 현재 서울시에서만 150여개의 지구단위계획구역이 지정되어 있다. 지난 25여년 동안 양적으로는 많이 성장했음

에도 불구하고, 질적인 측면에서 볼 때는 내용이 거의 없다고 할 수 있다. 도시설계 내용이 매우 획일적이고, 내용이 주로 용도지역 상향조정과 용적률 인센티브 과도 제공등 공공의 이익보다는 사적인 이익추구에 초점이 맞추어져 있기 때문이다.

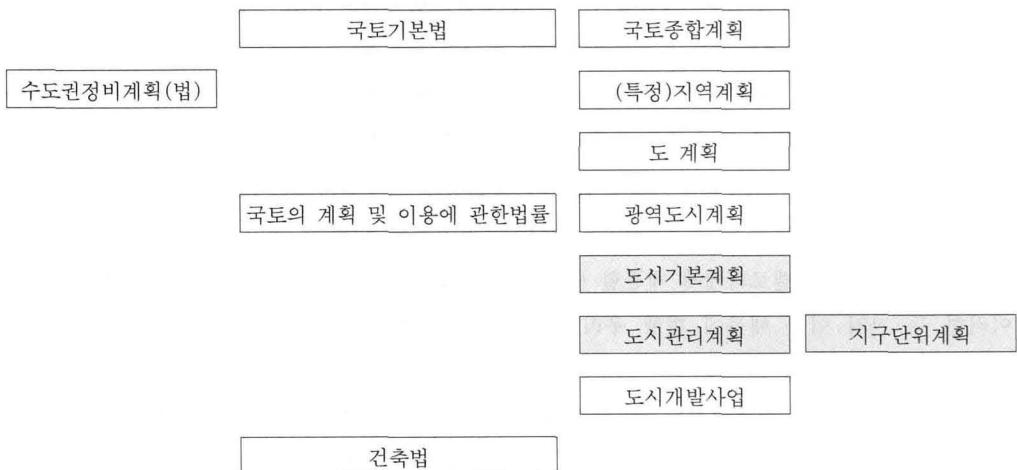
Ⅲ장에서는 외국의 도시설계 실무 중에서 우리에게 여러 측면에서 비교되어 질 수 있는 New York, Vancouver와 Singapore의 도시설계 내용을 분석하고자 한다. 이들 3개 도시의 도시설계를 비교 분석해보면, 도시의 규모나 입지나 성격 등 여러 측면에서 다른 점을 갖고 있음에도 불구하고, 이들은 한결 같이 Long-Term Master Plan을 만들고, 그 프레임워크 아래에서 전략적 토지이용 계획을 수립하고, 공공영역을 중심으로 도시설계를 하며, 도시설계 목표를 성취하기 위한 인센티브를 제공하고, 이 모든 것을 공공기관에서 책임있게 주관하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 우리나라와 외국의 선진한 도시설계 케이스들을 비교 분석하면서, 앞으로 우리나라 도시설계를 본래의 위치로 돌아오게 하여 우리의 도시설계가 우리나라 도시 환경의 삶의 질을 높이는 데 다시 커다란 기여를 할 수 있는 방법을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 현행 지구단위계획구역 내 도시설계 운영의 문제점

1. 우리나라의 도시계획시스템과 지구단위계획제도의 도입

우리나라의 도시계획 및 설계는 크게 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률의 적용을 받으며 국토 및 도 단위의 광역적 계획에서 시 단위의 지역적 계획으로 그리고 지역내 지구 단위의 계획으로 세분화 된다. 우리가 흔히 도시설계라고 지칭하는 분야는 도시기본계획과 지구단위계획을 포함한 도시관리계획 체계 내에 있으며 이러한 체계를 볼 때 국내에서는 도시설계를



〈표 1〉 우리나라의 도시계획시스템

도시계획의 일부로 보고 있음을 알 수 있다.

도시기본계획은 도시의 발전방향과 미래상을 제시하는 장기적 계획으로 개별 토지소유자의 재산권을 구속하지는 않으나, 도시관리계획을 작성하는 지침이 된다. 도시관리계획에서는 도시기본계획에서 제시한 목표를 이루기 위한 구체적인 제어 수단을 제시한다. 즉, 도시관리계획은 용도구역, 용도지역 및 용도지구, 지구단위계획, 도시계획시설, 도시개발사업 및 정비사업에 관한 계획으로 개별 토지소유자의 재산권을 직접 규제하는 법정계획이다. 도시기본계획, 도시관리계획, 도시개발사업 이외에, 우리나라에서 법적인 효력을 갖고 도시환경에 직접적으로 투영되는 최종적인 디자인 가이드라인이 되는 것은 도시관리계획에 의한 지구단위계획이라고 할 수 있다.²⁾

이 같은 지구단위계획은 1980년 1월 4일 건축법 제8조의2「도심부내의 건축물에 대한 특례 규정」을 명시한 도시설계제도에서 그 기원을 찾을 수 있는데, 이후 1991년 도시설계를 ‘건축법 8장 도시설계’라는 하나의 장으로 체계화하였고, 1992년 도시계획법 제20조의 3에 ‘상세계획’ 제도를 도입하여 53개 구역을 지정하는 등 제도적인 틀을 갖추어 나가게 된다. 이후 1995년 지방자치제가 시작되면서부터 용도지역의 상향조정을 추진하게 되는데 이의 관리수단으로 도시설계지구나 상세계획구역을 선택적으로 지정하기에 이른다. 이때 모두 77개의 도시설계지구와 71개의 상세계획구역이 지정되게 되었다. 이 후 종전의 건축법에 의한 도시설계제도와 도시계획법에 의한 상세계획제도를 2000년 1월 개정된 도시계획법에서 발전적으로 통합·개편한 제도가 현재의 지구단위계획이라고 할 수 있다.

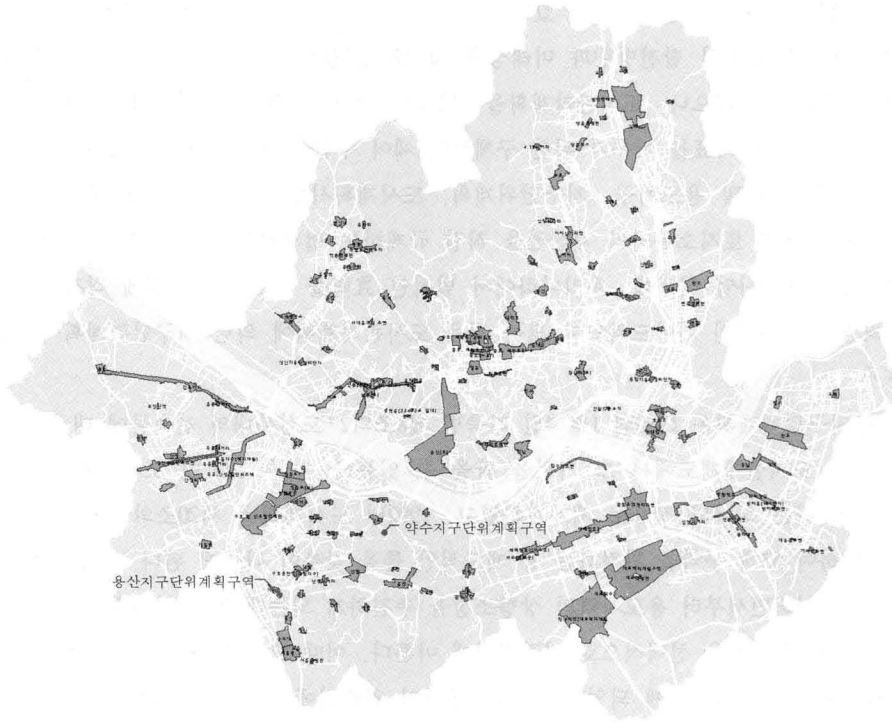
이와 같이 지구단위계획은 지난 25년간 양적으로는 충분히 성장했지만, 용도지역 상승과 개발밀도 증가에 기반을 둔 지역 개발을 우선 목표로 설정하여 내용에서나 지정목적에서 각 지역별 특성에 따른 차이를 찾아보기 어려운 획일적인 내용으로 일관해 현재의 도시환경을 더욱 악화시키고 그를 승인해주는 도구로 활용되어 왔다. 그렇다면 이와 같은 지구단위계획의 시행결과 나타난 대표적인 문제점은 무엇이고 그에 따른 주요 이슈는 어떤 것이 있는지 좀 더 세부적으로 살펴보자.



자료: 지구단위계획의 법·제도에 관한 연구/2001/윤혁경

〈표 2〉 지구단위계획제도의 도입과정

2) 김기호(2004), 시민의 삶의 질 향상을 위한 도시설계의 새로운 Mission 환경논총 제42권



〈그림 2〉 2005년 현재 서울시 지구단위계획구역 지정현황

2. 현행 지구단위계획의 주요 이슈

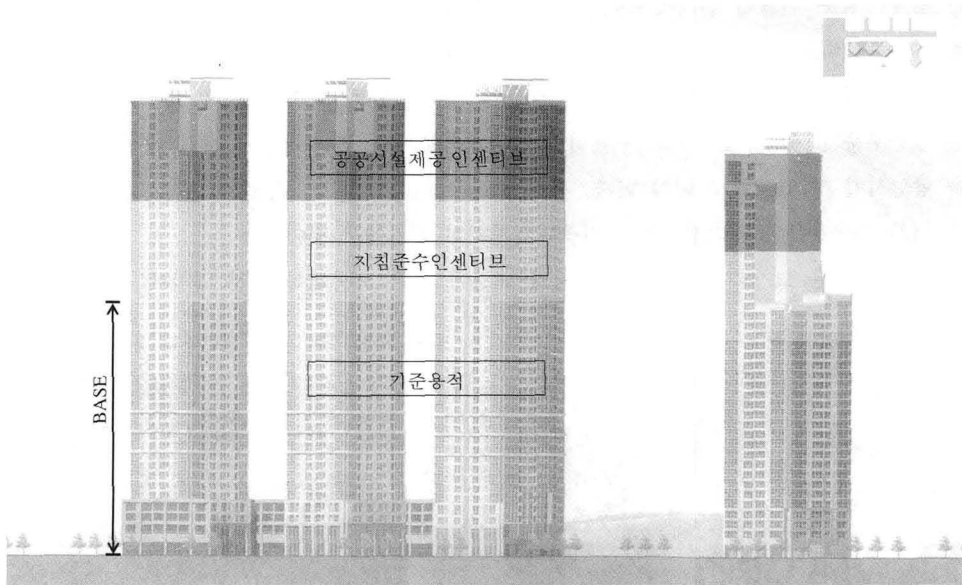
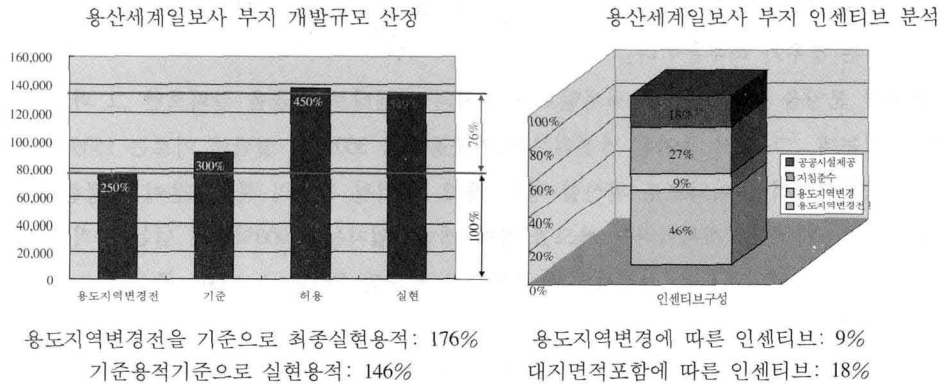
현재까지의 도시설계 수법으로서의 지구단위계획은 구역지정의 목적과는 다르게 획일적인 계획실현을 위한 수단으로써 주로 용도지역의 상향조정과 용적률 인센티브를 부여하는 역할을 해왔다. 이로 인해 주민제안에 의한 자발적이고 창의적인 도시설계로 이해되기 보다는 토지이용의 변경이라는 일반적인 행정절차에 지나지 않는다는 주민인식을 만들게 되었다. 따라서, 지구단위계획은 토지이용을 합리화·구체화하고 도시의 기능·미관을 증진시키며 양호한 환경을 확보하고자 하는 본래의 지정취지와는 거리가 멀어지게 되었으며, 이러한 근본적인 원인은 다음의 내용에서 찾을 수 있다.

(1) 지구단위계획 운영의 문제: Master Plan의 부재

지구단위계획은 장기적인 목표 및 비전을 설정하고 이를 바탕으로 구체적인 실현수단을 제시하는 방향으로 운영되어야 하지만, 현재는 단순히 용도지역 변경 위주의 토지이용 및 도시기능을 배치하는 단계에만 머무르고 있다.

즉, 장기적이고 명확한 비전과 전략이 없는 상황에서 구체적이고 단계적인 마스터플랜, 신축적이고 실질적인 디자인 가이드라인을 통한 계획적 개발보다는 토지소유자와 민간개발업자 중심의 무분별한 개발이 발생하게 된다. 이로 인해 도시는 고층아파트로 둘러싸인 무미건조한 경

〈표 3〉 용산세계일보사 부지 개발규모 및 인센티브 분석



〈그림 3〉 인센티브 제공에 따른 건물 연면적 증가 예시

관과 절대 부족한 공원·녹지, 시민 이용에 불편한 형식적인 공공오픈스페이스, 교통정체 및 환경문제 등 열악한 도시환경으로 전락하게 되는 것이다.

(2) 과도한 민간개발 및 사적이익의 용인: 용적률 인센티브의 남용

지구단위계획구역내 공공시설의 확보를 위해서는 실제로 활용가능한 공공재원이 극히 제한되어 있기 때문에, 민간토지의 기부채납을 유도하고, 이에 따른 과도한 용적률 인센티브를 남용하게 됨으로써 민간의 과도한 개발을 자행하게 만드는 계기가 되었다. 더군다나 자발적으로 민간에서 개발계획이 수립되지 않는 경우 공공의 목적은 달성할 수 없게 될 뿐만 아니라 공공시

설의 확보에 대한 시기와 강제성을 담보할 수 없는 경우가 많다. 또한 공공시설은 효용가치가 없는 자투리땅에 조성되거나 토지 소유자를 위한 사유화된 공간으로 계획되어 그 기능을 발휘할 수 없게 되는 경우가 대부분이다.

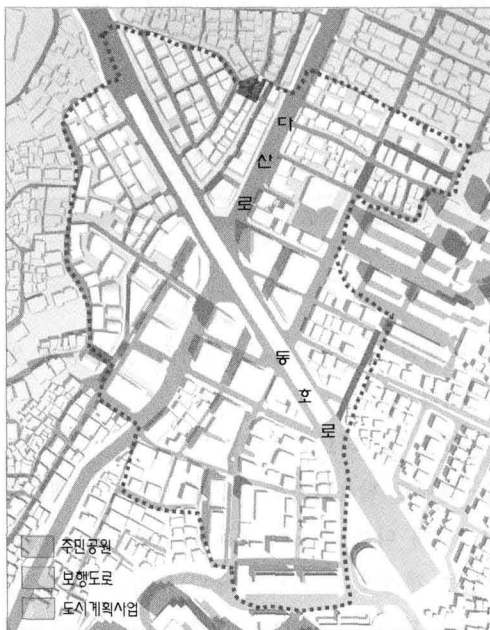
지난 2004년 분양을 마친 용산구 세계일보사 부지의 인센티브 비율을 살펴보면 그 과도함을 쉽게 알 수 있는데, 그 당시 부여된 인센티브는 기준용적률 300%의 절반에 이르는 150%가 부여되었다. 이를 경제적인 이익으로 환산할 경우 약 2,100억원 정도의 분양이윤이 발생한 것으로 추정된다. 즉, 지구단위계획이라는 제도를 통해 개발사업자는 2,000억원이 넘는 사적이익을 취한 것이라고, 지구단위계획은 민간사업자 중심으로 의도된 Private Interests 중심의 도시개발을 용인하였다고 할 수 있다.

또한, 공공시설확충계획은 형식화되고 공공영역을 계획하고자 하는 지구단위계획의 본질적인 목표는 자연스럽게 소홀하게 되었다. 예를 들어 건축선 지정으로 인한 보행공간을 확보하고자 하는 경우, 일부 건물의 신축만으로는 의도된 효과를 볼 수 없고, 일정구간의 모든 건축물이 신축되어야만 비로소 보행공간의 확충이라는 목적을 달성할 수 있게 된다. 즉 지구단위계획 수립시 전체적인 지역계획 차원에서의 공공시설의 계획에 대한 적정성과 그 실현성을 제고할 수 있는 공공부문의 재정투입계획과 구체적인 집행계획을 통해 도시환경의 질적 개선에 따른 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하여야 한다.

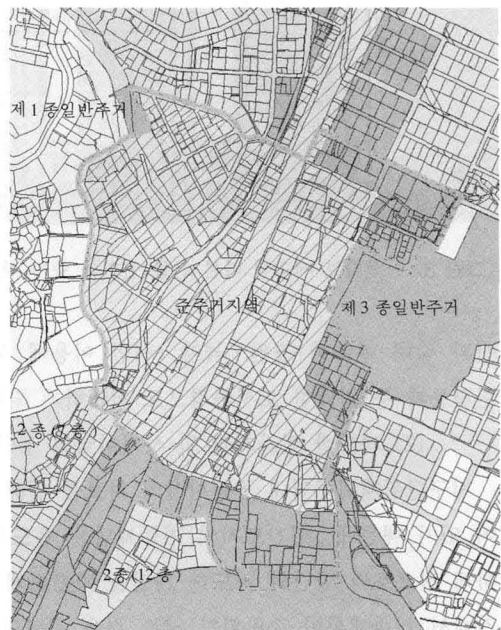
(3) 공공부문의 리더십 결여: 지구단위계획의 취지에서 벗어남

지구단위계획은 그 취지와 달리 용도지역 변경에 따른 도시계획 조정 역할에 치중함으로 써

[CIP(공공시설확충 프로그램) 계획]



[공공시설 확충 없이 선변경된 용도지역계획]



도시설계의 목표인 “지역의 특수한 도시문제 해결과 Urban Amenity의 개선”은 외면되고 있는 실정이다. 이는 자치행정의 시대에 접어들면서 자치구가 토지소유자들의 요구에 귀를 기울일 수밖에 없는 선심성 행정에 기인한 것이라 할 수 있다.

저자가 약수 지구단위계획을 계획할 당시 주민들과의 협상을 통한 도시설계 조정수단으로 특정지역에 대해서만 선별적으로 용도지역변경과 용적률 인센티브를 부여하고자 하였으나, 결과적으로 대부분의 지역이 주민의 요구에 의해 용도지역이 도시설계와 별도로 선 변경되는 원칙 없는 공공행정을 보여주고 있다. 이와 같은 공공의 목적에 부합하지 않은 도시계획의 집행은 단기적으로는 지역민의 민원을 줄일 수 있을지는 몰라도 장기적으로는 이 지역의 환경개선에 커다란 걸림돌로 작용할 것이 자명하다. 이러한 공공의 리더십 결여는 도시설계의 본질적인 목표는 외면당하고 지역의 정체성과는 무관한 다분히 형식적인 계획내용만을 다루게 되어 지구단위계획의 본래 취지에는 커다랗게 벗어나 있다.

(4) 공공/민간부문 도시설계 종사자의 전문성과 도시설계 교육의 미비

지구단위계획의 제안 및 작성은 어느 누구나 할 수 있도록 되어 있으며, 이를 운영하는 공공과 민간부문의 실무자들은 대부분이 전문적인 도시설계 교육을 받지 않은 도시계획 분야 혹은 건축분야의 종사자들이 도시설계를 작성하고 있다. 즉 도시설계가 가지고 있는 본연의 가치들을 잘 이해하지 못하고 업무를 진행하고 있는 실정인 것이다.

또한, 지구단위계획 업무를 담당하는 담당공무원은 <표 4>에서와 같이 한 직위의 평균 재직기간이 1년 반 정도에 미치지도 않은 순환보직 공무원이 담당하게 됨으로써 도시설계의 전문적 지식의 부족과 더불어 전체적인 계획내용의 파악이 힘들고, 프로젝트 진행에 있어서 연속성을 가지기가 힘든 것이 현실이다. 이러한 순환보직 공무원 담당제는 지속적인 도시설계의 목표나 원칙의 수립을 불가능하게 함으로써 도시의 장기적인 비전의 부재로 이어지고 있다. 이와 같은 우리의 실정과 비교하여 싱가포르의 지속적인 도시설계단체(URA)에 의한 운영사례는 그 시사하는 바가 매우 크다고 할 수 있다.

(5) 주민참여의 한계: 주민의 자발적 참여를 유도할 수 없는 시스템

현재 도시설계에서의 주민참여는 매우 소극적이며 제한적이다. 이는 지구단위계획 수립절차상 실질적인 주민참여의 기회배제와 공공과 민간의 이해관계의 대립 등에 의한 원인에서 찾을 수 있을 것이다. 더군다나 주민단체는 사적이익을 대변하는 단체로 인식되어 오히려 주민참여

<표 4> 서울시 공무원 인사이동 현황(1999년 기준)

구분	총 재직국수 평균	총 직위수 평균	한 직위 평균 재직기간
3급 이상	9.40 개	18.67 개	1년 5개월
4급	6.37 개	16.95 개	1년 5개월

자료: 서울시정개발연구원(1999), 서울시 공무원의 전문성 제고방안

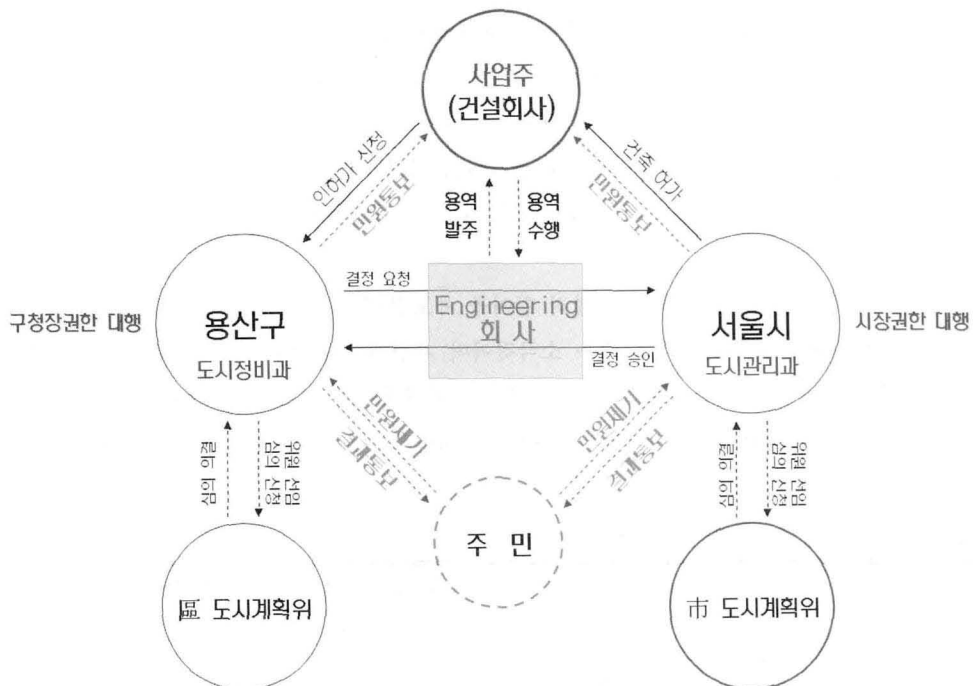
에 대한 또 다른 불신이 팽배하게 되었다.

공공과 민간의 적극적인 대화와 협의를 통한 도시설계를 만들어내기 위해서는 공공은 전담인력을 배치하여 주민단체의 활동을 지원하여야 하며, 주민단체는 다양한 이해관계를 지닌 주체들(토지소유주, 상인, 주민, 이용자 등)을 포괄하는 대표성 있는 주민단체의 구성이 절실히 요청된다고 할 것이다.

즉, 도시를 만들고 가꾸어감에 있어서는 도시설계 작업 활동을 법정 도시계획의 테두리에만 국한시킬 것이 아니라 법정 도시계획이전에 주민참여 혹은 공공과 민간의 적극적인 협의를 통한 실질적인 도시설계가 요구된다고 할 수 있다.

현행 지구단위계획이 도시계획으로 편입되면서 절차법적인 형태로 정착되고, 그 과정상에서 주민의 역할은 <그림 4>의 다이어그램을 통해 알 수 있듯이 민원을 제기하고 그 민원에 관해 합의를 해주는 소극적인 역할을 벗어나기는 힘든 구조를 지니고 있다.

우리의 모습이 현재와 같다면 우리의 경쟁도시라고 할 수 있는 각국의 도시설계는 어디에 관심을 두고 있을까? 그들이 도시환경과 도시를 만들어가는 방법, 도시환경을 만들어가는 사람들, 그리고 그에 따른 도시설계 결과물은 어떤 것인가에 대해 면밀히 살펴보기로 하자.



<그림 4> 서울시(용산구) 도시개발과정과 각 주체별 역할

Ⅲ. 세계 주요도시의 도시설계 분석

1. Greenpoint - Williamsburg Project

Introduction³⁾

뉴욕 Brooklyn의 Greenpoint-Williamsburg Project는 산업구조의 변화에 따라 쇠퇴하고 있는 East River 주변의 중공업 지역 정비, 내부지역(Upland)지역의 부족한 주거수요확충과 동시에 지역의 활성화를 위해 상업지역을 개발하는 프로젝트이다.⁴⁾

Greenpoint-Williamsburg Project의 사업구역은 대략 399Acre(49만평)정도이며, 지역여건의 변화를 반영하고 새로운 주거수요에 대처하는 Rezoning계획과 East River 주변의 활성화를 위하여 워터프론트의 접근성을 향상시키고 공공의 이익을 도모하는 워터프론트개발 계획을 동시에 수립하고 있다.

전략적 토지이용계획

Greenpoint-Williamsburg Project의 특징 중 하나는 지역의 특성 변화에 따라서 유연한 계획을 수립한 것이다. 우리나라 한강 주변 지역의 현재 진행되고 있는 계획안을 살펴보면 지역적 특성의 변화와 상관없이 동일 용도의 단편적인 계획을 하고 있는 현실이다. 이에 반하여, Greenpoint-Williamsburg Project는 변화되어가는 지역의 특성을 고려하여 기존 12개의 조닝구역을 18개의 조닝구역으로 세분하여 지역의 활성화를 도모하고 있다.

Greenpoint-Williamsburg의 기존 워터프론트 지역의 조닝은 중공업용도 위주로 한정되어 있어



〈그림 5〉 Greenpoint-Williamsburg project 대상지와 워터프론트 현황

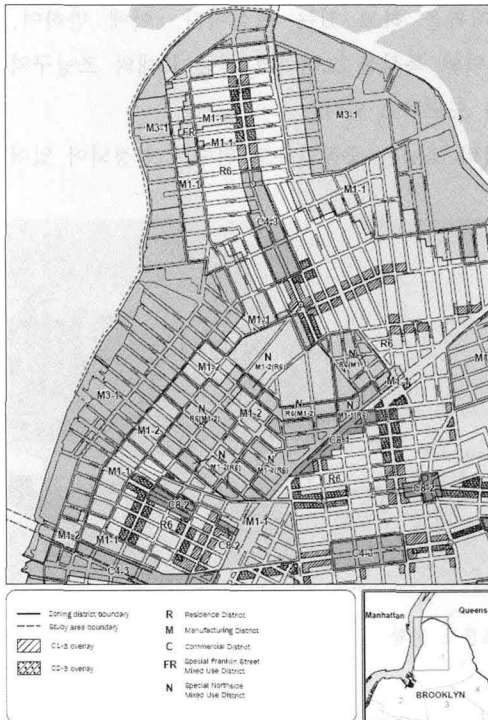
3) Greenpoint-Williamsburg Rezoning Final Environmental Impact Statement 2005.3

4) <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/greenpointwill/greenoverview.shtml>

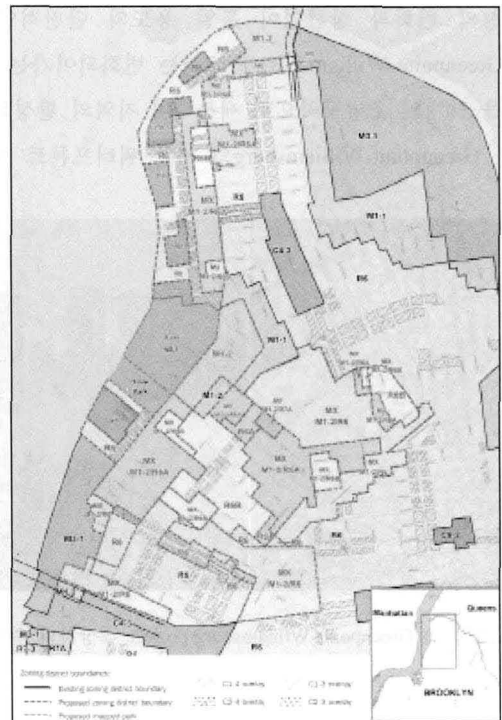
서 중공업의 쇠퇴에 따른 변화여건에 대처하기 어려웠다. 이에 따라 비워진 공장이 늘어났으며, 동시에 맨해튼 Soho지역의 지가가 상승으로 인해 많은 예술가들이 이 지역의 빈 공장을 불법으로 개조하여 활용하게 되었다.

이러한 지역의 변화에 대응하기 위해 수립한 Rezoning계획은 늘어나는 주거수요에 부응하여, 버려진 워터프론트 지역을 활성화하는데 목표를 두고 약 184개 블럭에서 새로운 주거개발(7,391세대 증가)과 상업지 개발을 동시에 진행하는 Rezoning계획을 제시하고 있다.

Rezoning 계획은 워터프론트 지역과 Upland 지역의 계획으로 구분되는데, 워터프론트 지역의 경우 기존 중공업 용도의 단일 조닝(M3-1)에서 8개의 조닝으로 세분화하였으며, 평균 용적률을 430%로 규제하고 건축물의 매스와 스카이라인을 조정하여 워터프론트의 특성을 반영하는 계획을 하고 있다. Upland 지역의 경우 기존의 경공업, 주거, 상업용도의 조닝체계를 경공업(M1 district)지역과 Special Mixed Use Districts(MX)로 지정하게 된다. 특히, MX구역이 지정되면 적절한 규제 하에 경공업, 상업, 주거, 커뮤니티시설의 혼합이 가능한 Mixed-Use 빌딩이 가능하게 되어 다양한 직주근접의 환경을 조성하게 된다.



〈그림 6〉 Existing Zoning



〈그림 7〉 Proposed Zoning

FACILITATION 계획

○저소득층을 위한 주거 계획(Inclusionary Housing Program)⁵⁾

Affordable Housing을 고려한 개발에 따라 적용 되는 보너스 프로그램은 지역의 성격을 구별하여 워터프론트 지역과 Upland 지역으로 나누어 차등적용하고 있다. 워터프론트 지역은 충분한 오픈스페이스 확보를 유도하기 위해 고층고밀에 대한 보너스 프로그램이 적용되며, Upland 지역은 주변 컨텍스트에 적합한 저층저밀에 대한 보너스프로그램이 차등 적용된다. 이때 Affordable Units은 동일 건축물 내에 건립될 수 있고, 대지 밖의 다른 장소에 따로 지어질수도 있는 유연성을 가지고 있다.

Upland 지역은 주거개발이 가능한 R6A, R6, R7A 지역에 Inclusionary Housing Program이 적용되는데 R6지역의 경우 20,000SF(1,858m²)의 대지에 용적률 완화를 적용을 받으면 72,000SF(6,689m²)의 건물을 지을 수 있고 이때 20%인 14,400SF(1,338m²)의 Affordable Housing을 제공하게 되는 것이다. Waterfront의 R6/R8이 섞여있는 지역의 경우 보너스가 없는 최대 용적률이 370%, 최대 높이가 23층과 33층으로 제한되었으나 전체 바닥면적 20~25%의 Affordable Housing을 제공할 경우 보너스 프로그램에 의해 최대 용적률이 470%로 완화되며 23층의 경우 30층으로, 33층의 경우 40층으로 높이가 완화된다.

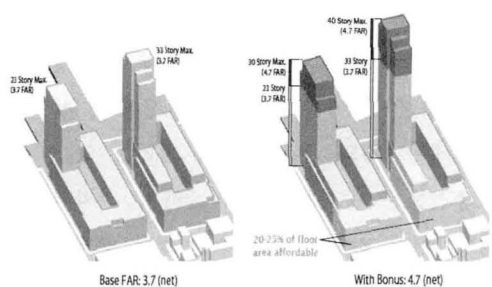
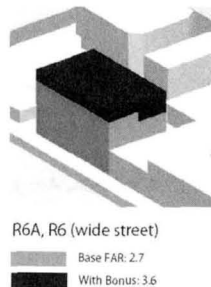
○Tax Incentives

보너스 프로그램은 건물의 높이와 용적률 완화 외에도 세금감면혜택(Tax Incentives)을 워터프론트 지역과 Upland지역에 차등 적용하는 내용을 포함한다.

워터프론트 지역의 경우 Affordable Housing을 대지 내에 제공하는 경우 25년간 전체 Unit의 20~25%의 세금공제(421-a tax Exemption)가 적용이 되며, 대지 외부에 제공하는 경우 200세대에 한하여 15년간 세금공제가 적용된다. Upland 지역의 경우 기본적으로 15년간 세금공제가 적용되는데 건물의 20%를 Affordable Housing으로 제공할 경우 25년간의 세금공제의 혜택을

Sample site:
100' x 200' = 20,000 SF lot area

Zoning: R6A
54,000 SF without bonus
+ 18,000 SF bonus
= 72,000 SF total with bonus
Required: 14,400 SF affordable (20% of floor area)



〈그림 8〉 R6지역의 보너스 프로그램

〈그림 9〉 워터프론트 지역의 보너스 프로그램

5) Greenpoint-Williamsburg Inclusionary Housing program, The City of New York, 2005.11

	Waterfront 421-a Tax Benefits	Upland 421-a Tax Benefits
No Affordable	0 Years	15 years
On-site affordable	25 years – on same development parcel	25 years – in same building
Off-site affordable	Affordable units provide 15 year benefit for waterfront development parcel – limited to cumulative total of 200 units (certificates)	15-year benefit for compensated building; 25 years for affordable building

〈그림 10〉 Affordable housing 제공에 따른 Tax incentives

준다. 즉, Affordable Housing을 제공함에 있어서 워터프론트 주변 양질의 공간에 제공할 경우 다른 지역 보다 차등적인 부가 혜택을 주고 있는 것이다.

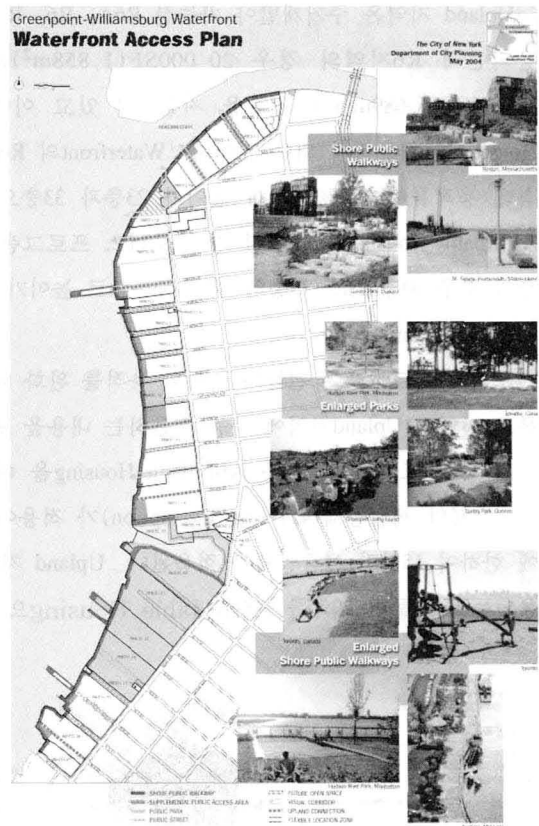
공공영역설계

Greenpoint-Williamsburg Project의 워터프론트 계획은 현재 버려지고 사용하기 어려운 워터프론트를 뉴욕시민에게 되돌려 주겠다는 목표를 가지고 진행되고 있다. 이를 위해 공공의 접근성 향상과 중밀 주거지의 개발, 기존 근린의 규모에 맞는 다양한 주거타입을 제시하고 있다.

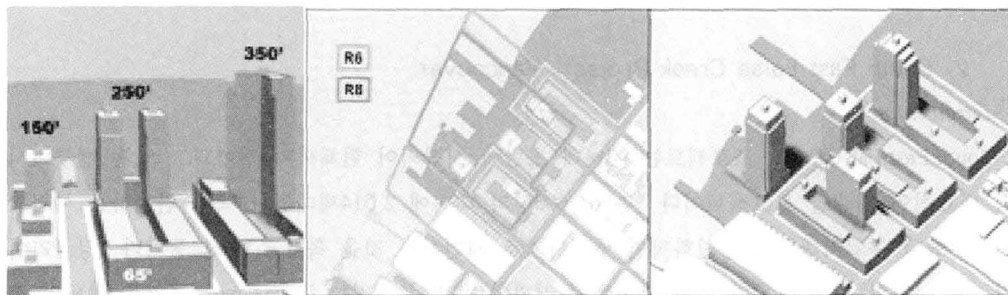
○워터프론트 개발의 원칙

워터프론트 개발의 주요 원칙은 첫째, 워터프론트 지역과 주변지역의 연계개발을 통한 통합적 개발 둘째, 워터프론트와 접하는 주변지역에 저층건물을 배치하고, 셋째, 내부지역의 좁은 도로를 가리고 있는 고층건물은 수변지역으로 재배치 시켜서 워터프론트 지역에 오픈스페이스를 제공하

고, 넷째, 건물의 높이를 변화 있게 계획하여 다양한 스카이라인을 형성하고, 다섯째, 보행자 중심의 가로경관을 연출하고, 여섯째, 적합한 수상교통을 개발하여 기존의 교통 네트워크와 연계하여 워터프론트 이용의 활성화를 도모하겠다는 원칙을 제시하고 있다.



〈그림 11〉 Waterfront Access Plan



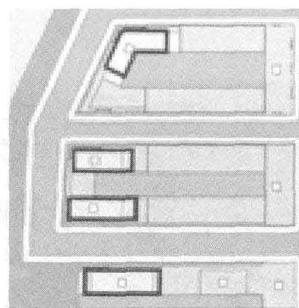
〈그림 12〉 워터프론트 주변 건축물 계획

○워터프론트 지역 세부계획

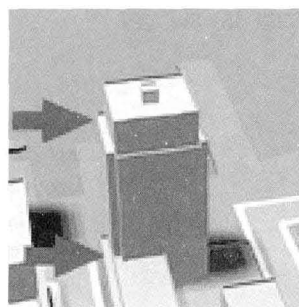
이와 같은 워터프론트 기본 원칙에 의하여 도시계획국은 워터프론트 주요 재개발 사업지에 대한 조닝뿐만 아니라 Greenpoint-Williamsburg 지역에 적합한 세부 계획을 다음과 같이 제시하고 있다. 워터프론트 주변의 높이규제에 대한 사항은 변화 있고 다양한 스카이라인을 제공하기 위해서 R6지역과 R8 지역은 서로 다른 높이규제 적용을 원칙으로 하고 있다. R8 지구 건물의 경우 현재 최대 250ft(약76m)까지 높일 수 있으나 Multiple Tower는 최대 350ft(약107m)까지 지을 수 있다.

또한, 고층건물의 수를 감소시키고 경제적인 건설을 유도하기 위해 건물 바닥면적의 크기를 R6구역에서는 최대 8,100SF(753m²)까지 제한하고 R8지역에서는 11,000SF(102m²)로 제한하고 있다. 더불어, 블록 전체를 차지하는 폭이 깊고 길이가 긴 건물의 과도한 개발을 방지하기 위해서 건물의 최대 길이를 170ft(약52m)로 제한하고 있다. 건축물 후퇴(Building Setbacks)에 대해서는 현행 가이드라인에서는 타워의 경우 최상부 4개 층을 후퇴시켜 웨딩케익 형태의 건물을 제안하고 있는 반면 새롭게 제안된 규칙에서는 건축적으로 명확한 구분을 위해서 건물의 꼭대기 40ft(약12m)만 후퇴하면 되는 것으로 단순화하였다.

이처럼 Greenpoint-Williamsburg 프로젝트의 워터프론트 개발은 인근지역 주민뿐만 아니라 뉴욕시 전체 시민을 위한 공공영역을 디자인 하면서 워터프론트의 가치와 활용도를 높이고 있다.



〈그림 13〉 바닥면적에서



〈그림 14〉 Setback에서

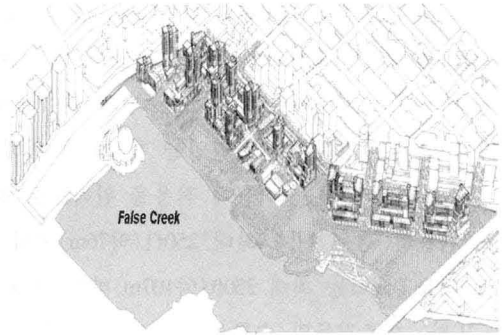
2. South East False Creek Project: Vancouver

Introduction⁶⁾

South East False Creek 프로젝트는 90년대 초반에 시작되어 현재까지 진행되고 있는 밴쿠버시의 대표적인 재개발 프로젝트이다. 총 63,600평의 대지에 2,314세대의 주택을 건설하는 사업으로, 오염된 공업지대를 환경친화적인 주거단지로 재건하는 것을 목표로 추진 중이다. 잉글리쉬만, 콜 하버와 같은 천혜의 자연 요소에 둘러싸여 풍광이 수려한 False Creek 지역은 철도와 소각장에서 나오는 재들이 쌓여있던 해안선 지역을 매립하고 여기에 엑스포 센터를 건설하였다. 또한, 이 지역은 현재 진행 중인 재개발을 통해 2010년 밴쿠버 동계올림픽의 선수촌으로 활용될 예정이다.



〈그림 15〉 Site 전경



〈그림 16〉 개발 후 예시도

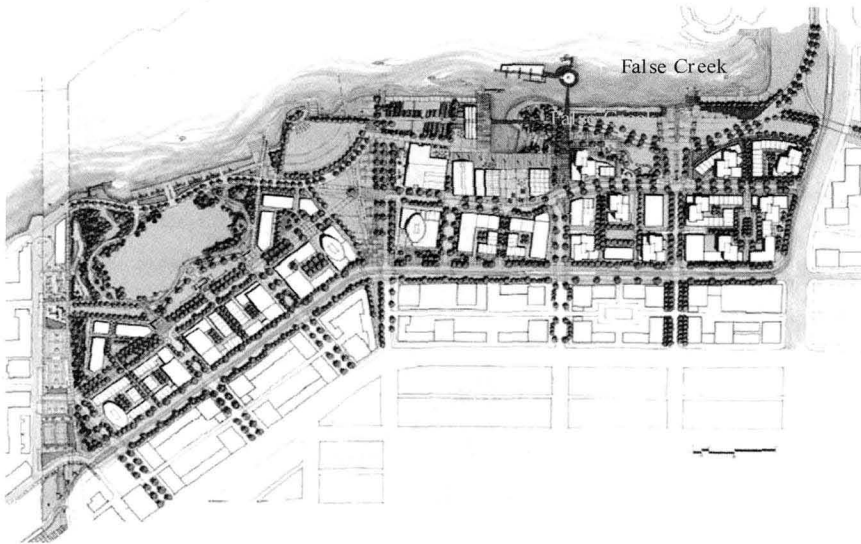
Project History

- 1800년대 이전: 원래 해안선은 1st Avenue
- 1800년대 후반: Industrial Use로 개발
- 1990: Industrial Use 해제: 도심부에 위치한 특성 이용
- 1991: 재개발 결정: 새로운 sustainable community 모델
- 1997: sustainable and economic framework
 - variation of policies, guidelines, by-laws
- 1999: SEFC Policy Statement 의회 승인
 - 26,4acre Parks(seaside walkway 포함)
 - 연면적 2,2million sq.ft.
- 2002~2003: 6개 계획안 작성
- 2003: Official Development Plan Process 시작
- 2004: Official Development Plan Process 수립
- 2005: Official Development Plan Process 의회 승인(조례 결정)

6) <http://www.city.vancouver.bc.ca>

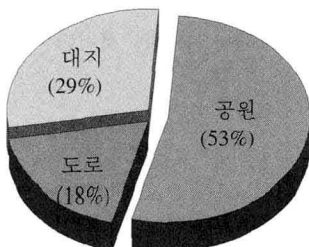
1990년대 초 밴쿠버시는 SEFC의 재개발에 대한 공공정책을 통해 현재의 공업지역에 세계적인 수준의 친환경적인 기준을 도입한 프로젝트를 진행하기로 결정하였다. 이같은 제안에는 기본적으로 친환경적 디자인에 의한 건설 그리고 새로운 SEFC의 지속가능한 커뮤니티 모델에 관한 것을 포함하였다. South East False Creek 프로젝트의 배치도(2003년 기준)를 살펴보면, False Creek 수변의 부지에 주민의 접근과 활용이 용이한 수변공원을 배치하였고, 그 수변공원을 중심으로 보행자 통로, 시각통로, 커뮤니티센터를 배치하여 지역의 중심장소로 계획하였다. 소금공장이 옮겨가 마을의 중심으로 사용될 예정인 해안가 쪽으로 접근할 길이 없었던 것을 1번가에서 연결하여 새로운 길을 냈고, 이를 통해 주민들이 해안가 혹은 마을의 커뮤니티 공간으로 쉽게 접근하도록 한 것이다. 마을의 중심 센터 북쪽은 수변 공원이 있고, 동쪽과 서쪽에는 주민들의 주거 공간이 위치하고 있으며, 남쪽으로는 서비스 기능을 수행할 수 있도록 하는 상업공간이 위치하여 전체적인 토지 이용의 균형을 유지하였다.

Site Plan (2003)



〈그림 17〉 SEFC Site Plan

Land Use



토지이용현황

Area: 53 acre(약 6,500평)

공원면적: 3,400평 (53%)

연면적: 65,000평

용적률: 102%(Gross)/307%(대지내)

세대수: 2,300세대

Requirements for Infrastructure and Facilities in the Major Project

밴쿠버에서는 대규모 개발사업에 대하여 의무적으로 조성해야 할 기반시설 및 공공시설의 종류와 그 시설의 조성기준에 대해서 “Requirements for Infrastructure and Facilities in the Major Project”를 수립하여 운영하고 있다. 이 Requirements에 따르면, 지역주민들을 위한 기반시설을 선정하고 지역에서 발생하는 대규모 개발사업시연차적으로 각각의 시설들을 조성하는 계획을 가지고 있다. 이 시설을 제공함에 있어서 시의 기준에 맞는 시설을 조성하여 제공하던지 혹은 그 비용만큼의 현금을 제공하는 선택적인 방법으로 운영하고 있다.

밴쿠버는 주요 프로젝트에서 1인당 공원 면적을 11.1m^2 (약 3.3평) 이상 확보하도록 제도적으로 요구하고 있다. 각 지역의 공원과 녹지를 연계하여 그 활용도를 높이는 전체적인 그린웨이 네트워크 계획이

이미 작성되어 있고 그 계획에 따라 개별 사업들이 진행된다. 이 상위 계획은 광역 밴쿠버 지역전략의 단계별 계획으로 도심지 내 그린웨이 시스템이 개별적인 개발계획을 제어하고 있다. SEFC 프로젝트의 개발 계획도 다음에 소개하고 있는 상위 계획을 반영하여 수립된 것이다.

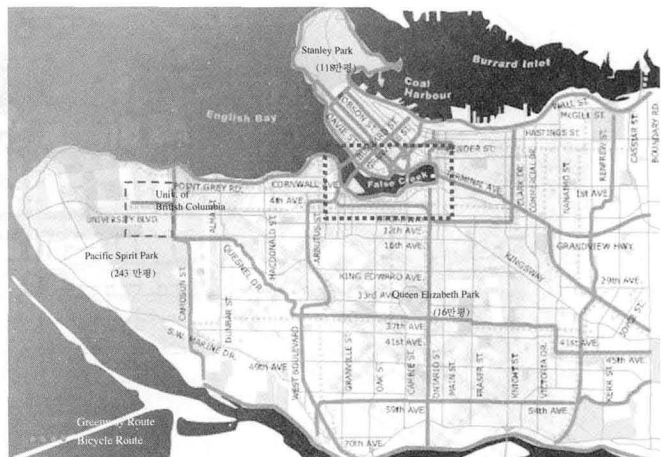
Requirements for Infrastructure and Facilities in the Major Projects - Summary

Basic Engineering Services All services to be provided and meet City standards	Date Started	Downtown Major Projects				
		FCN	CH	BRISQ	BS3A	
Standard Items						
Parks 2.75 acres of neighbourhood park space per 1,000 people	1982	P	P	P+PIL	PIL	
Community Centres 2.25 sq. ft. of community space per person	1988	P	P	C	C	
Schools Approximately 200 children per full program elementary school	1974	P	P	C		
Social Housing Sites for 20% of units for core-need households	1988	P	P	P	P	
Shoreline Pedestrian/Bicycle System 25 ft. walkway and 25 ft. landscape setback (or 35 ft. and 15 ft.)	1974	P	P	P		
Childcare Facilities Residential formula: # spaces = # fam. units $\times 0.3 \times 0.6 \times 0.72$	1990	P	P	P	P	
Library \$41 per capita (current rate)	1990	P	PIL	PIL		
Public Art Allocate \$1 per leasable foot to public art	1990	P	P	P		
Specialty Items						
Arts Complex Provide site plus a portion of facility costs	1990		P			

NOTES:

1. "P" means that the indicated facility is to be provided up to City Standards in the associated project.
2. "PIL" means that an equivalent payment-in-lieu of the facility is to be provided.
3. "C" means that a contribution towards the facility is to be provided, such as a portion of the cost.

〈그림 18〉 Requirements for Infrastructure and Facilities in the Major Project



〈그림 19〉 밴쿠버 그린웨이 네트워크 계획

광역 밴쿠버 지역전략의 단계별 계획 For South East False Creek Project

그린 존 전략계획

(GREEN ZONE STRATEGY)

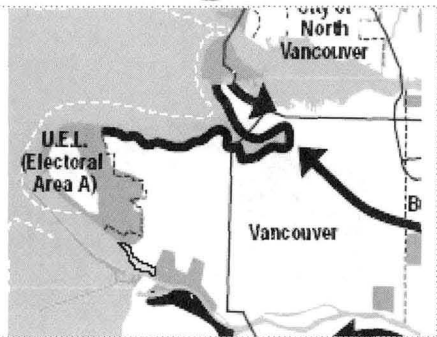
그린 존 전략계획은 농업, 임업 및 휴양 또는 생태적 가치를 지닌 모든 옥외공간을 관리하고자 1993년에 도입하였다. 개발이 제한되는 그린 존(Green Zone)을 미리 지정함으로써 도시 개발에 한계가 있음을 인식케 하고 보호해야 할 자연 자원을 선별하는 기준과 비전을 제시한다.



공원 및 외부공간 레크리에이션 시스템계획

(PARK & OUTDOOR RECREATION SYSTEM)

PORS는 주민들에게 위해 좀 더 나은 야외활동 환경을 제공하는 것을 목표로 삼고, 사람과 야생동물이 지역 전역에 걸쳐 자유롭게 이동할 수 있도록 각종 녹지와 야외 활동지를 연결시키는 통로를 제공하도록 하고 있다. 시민들은 각 공원을 연결하는 통로를 이용하여 여러 야외 휴양 활동지역을 방문할 수 있고, 각 공원을 연결하는 생물 이동 통로로서의 생태적 가치도 증대될 수 있다.



지역적인 그린웨이 비전

(REGIONAL GREENWAY VISION)

부분별 그린웨이 계획

(SECTOR GREENWAY PLAN)

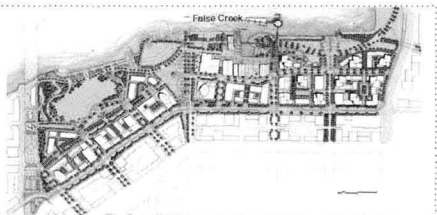
광역밴쿠버의 단계별 계획에 따라 지역별로 설치되는 그린웨이 계획이다. 이 그린웨이는 크게 도시권 그린웨이와 생활권 그린웨이 두 가지로 구분된다. 도시권 그린웨이는 GVRD 권역 내 5개 도시를 연결하고 강변지역에 대한 새로운 진입로를 제공하며 지역의 자연공원 및 다른 여러 공원들과 수변지역을 연결한다. 근린생활권 그린웨이는 시민들의 집까지 연결되어 있는 그린웨이로서 공원, 학교, 도서관, 커뮤니티센터, 상점 같은 커뮤니티 시설들을 연결한다.



지역 그린웨이 네트워크계획

(REGIONAL GREENWAY NETWORK)

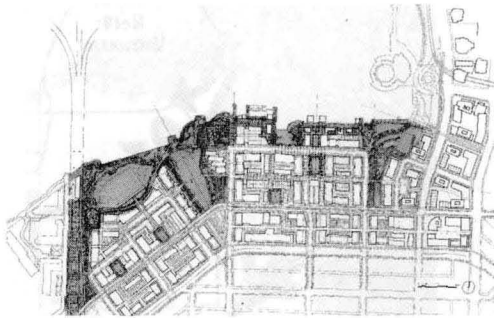
부분별 그린웨이 계획 도면에 보이는 A지역(False Creek 지역)에 상위계획을 반영하여 수변공원과 그린웨이를 확보하는 계획을 수립하고 현재 재개발을 추진 중이다.



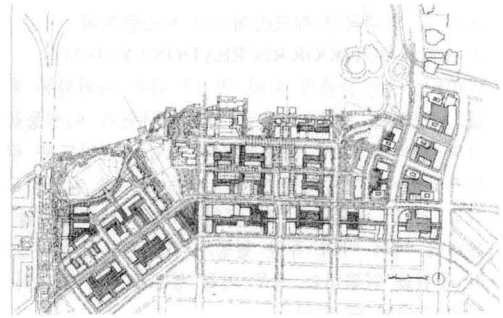
*Urban Design Frame Work (Official Development Plan)*⁷⁾

싸이트와 펄스만 사이의 수변 공원은 동식물의 서식보호 지역이며, 지역 공동체를 위한 중심 공간으로서 다양하게 활용된다. 해안선을 따라 이어진 해안 산책로와 오래된 공업 시설을 이용한 선착장 및 바다를 조망할 수 있는 장소는 사람들을 수변으로 끌어들이는 역할을 한다. 공공 광장은 농산물 판매 장소, 농경 교육, 수변 생태계의 해설 등을 위한 지역 커뮤니티 공간으로 쓰이고 넓은 잔디밭은 공연과 모임을 위한 무대가 된다. 이 지역의 거주지에서는 '녹색 지붕'이라는 환경친화적 지붕을 이용하여 빗물 저장소에 빗물을 모아 커뮤니티 공간 주변의 연못 및 농작물 경작지에서 사용하고 있다. 다음은 ODP에서 제공하고 있는 각 부문별 공공영역의 디자인 프레임워크이다.

Parks

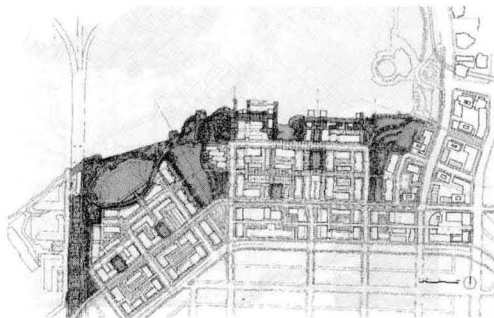


Semi-Private Open Space

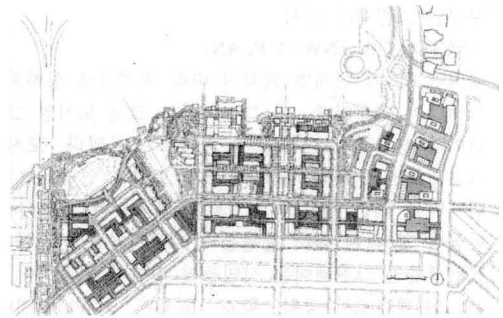


○Circulation

Bikes

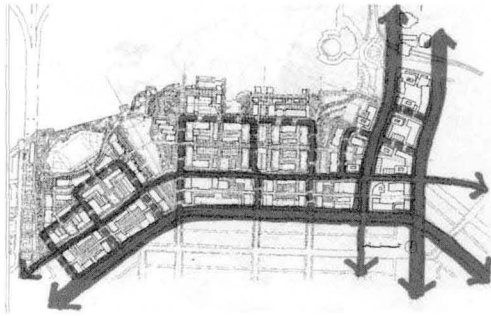


Pedestrian

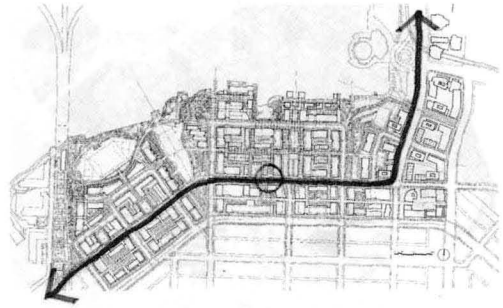


7) Via Architecture(2003), Official Development Plan Application

Roads



Transit



3. Downtown@Marina Bay Project: Singapore

Introduction

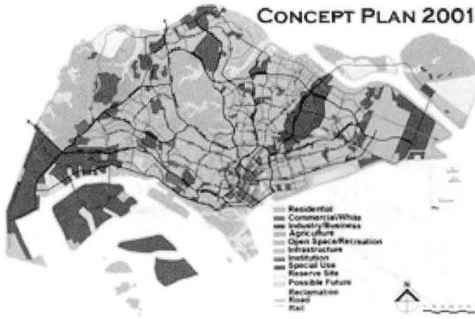
싱가포르의 다운타운 마리나베이 프로젝트는 시청광장 및 중심상업지구와 연계된 마리나베이의 남동쪽을 매립하여 조성한 부지를 대상지로 하며, 전체 대상지 넓이는 123ha(371,952평)에 이른다. 다운타운 마리나베이 프로젝트는 다운타운의 오픈스페이스 시스템의 핵심이 되는 마리나베이를 중심으로 국제 업무 및 주거지역을 개발하는 프로젝트로서, 특히 주목할 점은 전체 대상지의 37%인 46ha(약14만평)를 오픈스페이스로 조성하고 수변 프로미나드를 1.5km 길이로 조성하여 마리나베이 전체 3.35km의 보행자도로를 완성하겠다는 계획이다. 즉, 상당히 고밀의 여건이지만 환경과 경제가 공존하는 개발을 추구하고 있다.

싱가포르 VISION PLAN: “희망을 담은 계획”⁸⁾

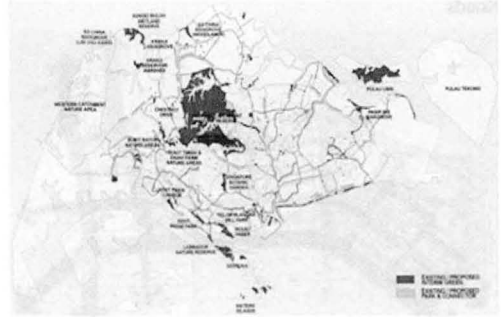
싱가포르의 도시계획은 크게 컨셉플랜(Concept Plan)과 마스터플랜(Master Plan)으로 수립된다. 컨셉플랜은 계획의 전체적인 방향을 제시해주는 것으로서 앞으로 40~50년 후를 위한 비전을 설정하고, 마스터플랜은 컨셉플랜의 기초 하에 10~15년을 바라보며 작성하는 법정 계획으로서 5년마다 재작성하여 도시개발을 올바른 방향으로 조정하는데 중점을 두고 있는 계획이다. 즉, 마스터플랜이 법적인 구속력을 갖는 계획이라면, 컨셉플랜은 싱가포르 사람들의 희망을 담은 계획이라고 할 수 있다.

싱가포르의 마스터플랜은 서부, 북부, 북동부, 동부, 중부(센트럴지역) 등 5개 지역별 개발 전략과 구체적인 예시를 제공함으로써, 각 지역별 세부 블록 계획을 수립하는 토대가 된다. 다운타운 마리나베이 프로젝트도 센트럴지역 마스터플랜을 바탕으로 토지이용계획 및 시설계획(용도/규모/높이)을 수립함으로써, 싱가포르의 마스터플랜 및 컨셉플랜의 가치를 이어받고 있다. 즉, ‘싱가포르 사람들의 희망을 담은 계획’이라고 할 수 있는 컨셉플랜이 마스터플랜으로 구체화되며 다운타운 마리나베이 프로젝트 사례에서 보여지듯이 단계별로 실현되는 것이다.

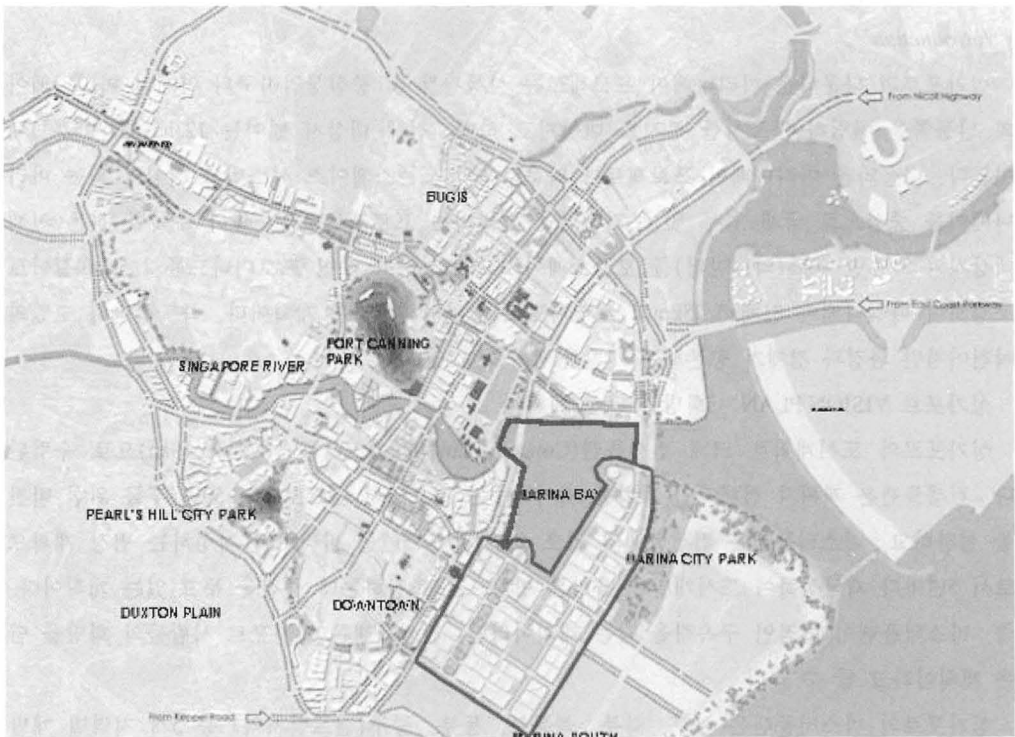
8) URA(2001), Concept Plan 2001



〈그림 20〉 싱가포르 Concept Plan 2001



〈그림 21〉 싱가포르 Park & Waterbodies Plan



〈그림 22〉 공공공간 및 워터프런트 마스터플랜

특히, 마스터플랜은 싱가포르의 공원 및 수변공간계획과 연계되어 수립되므로, 국가 전체의 공원 및 수변 네트워크 계획 하에 자연과 조화된 도시개발 그리고 사람들이 편하게 이용하고 즐길 수 있는 공공공간 조성을 가능하게 해준다.

다운타운 마리나베이 프로젝트에서도 개발 초기에 핵심이 되는 보행공간을 많이 만들어 놓고 이와 같은 공간들을 물이나 프로미나드로 연결되도록 유도하며, 각각의 건물 안에도 공공공간

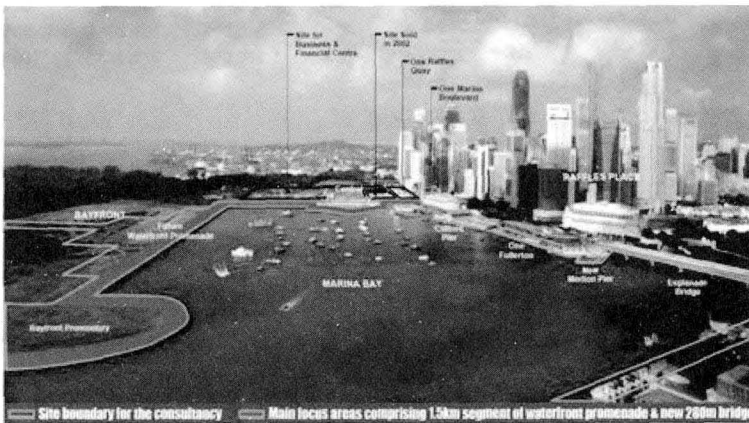
을 조성하도록 세부 지침을 주고 있다.

다운타운 마리나베이 프로젝트는 싱가포르의 공원 및 수변공간계획과 연계되어 수립된다.

FACILITATION 계획

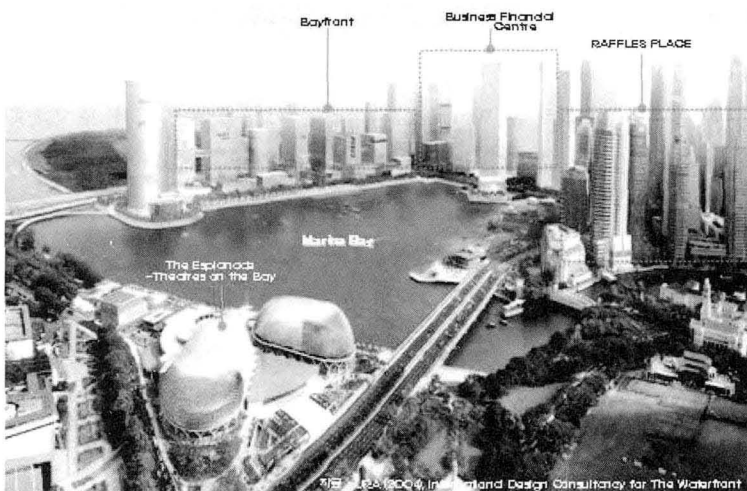
○공공부문의 선투자

다운타운 마리나베이 프로젝트는 3단계의 개발계획을 가지고 추진되는데, 1단계(2008-2015년)에서는 워터프론트 개발과 기존 중심업무지구(CBD) 확장을, 2단계(2015-2025년)에서는 화

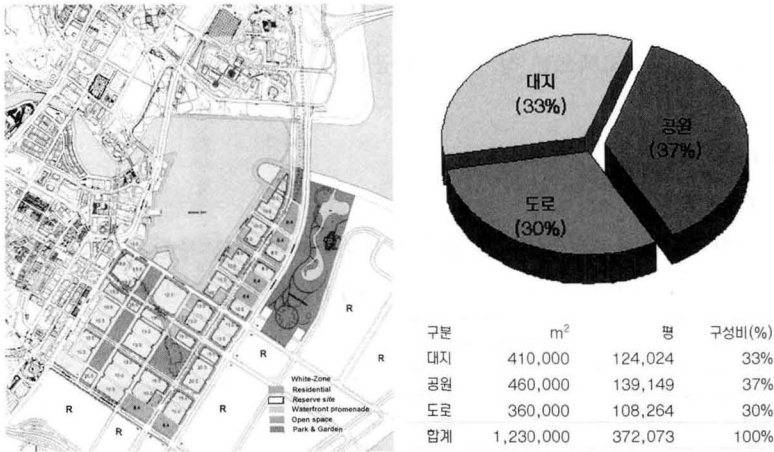


〈그림 23〉 1단계 공공투자

개발에 앞서 수변 구역을 미리 지정하여 시민을 위한 오픈스페이스를 확보한다.



〈그림 24〉 개발 후 다운타운 마리나베이의 예상 조감도



〈그림 25〉 다운타운 마리나베이 프로젝트 토지이용계획

이트 존을 중심으로 복합개발을 유도하며, 3단계(2025년 이후)에서는 새로운 시가지 조성을 완료하는 것으로 진행될 예정이다.

토지이용계획을 보면, 전체 대상지 37만평 중 약 14만평(37%)을 시민을 위한 공원으로 지정하고, 약 11만평(30%)을 도로로 그리고 나머지 12만여평(33%)을 개발용지로 지정하였다. 주목할 점은 공원의 비율이 가장 많다는 점 외에도, 공원 등 공공공간의 조성이 3단계 개발계획에서 1단계에서 실행되고 있다는 점이다.

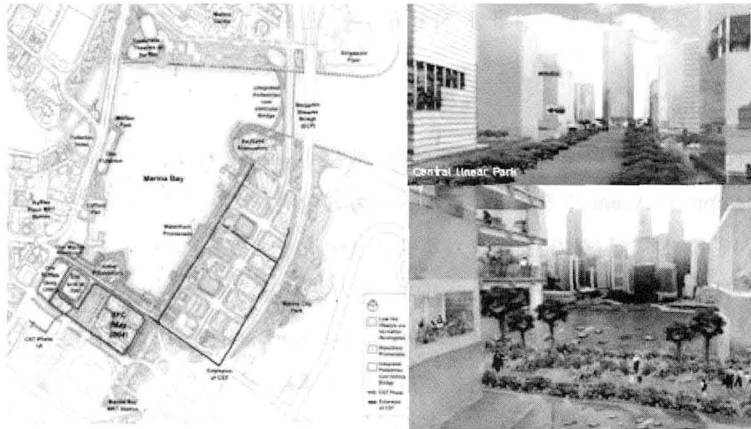
즉, 계획초기에 공공부문이 3억 달러를 투자하여 수변 프로미나드를 조성하고, 새로운 보차 혼용 다리, 기존 터널과 도로망의 확장 등 주요 기반시설을 구축함으로써, 공공공간 및 공공 인프라 구축을 공공부문이 주도하고 있고 또한 도시개발사업에서 가장 먼저, 가장 중요하게 고려되고 있음을 알 수 있다.

○도시계획의 유연성: White Zone⁹⁾

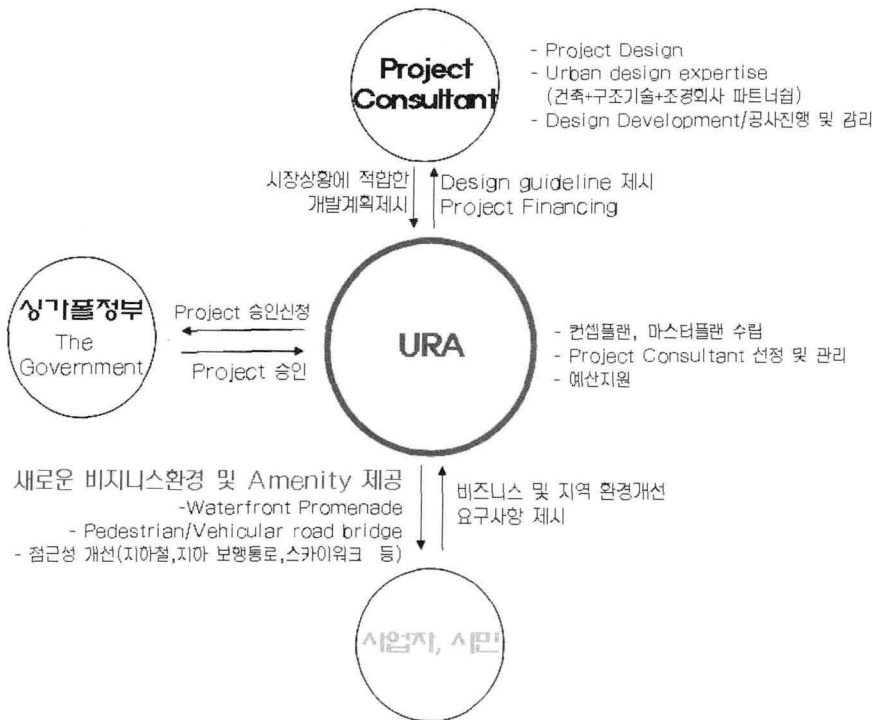
싱가포르는 1997년부터 화이트 존(White Zone)이라는 개념을 도입해서 도시계획에 융통성을 부여하고 있다. 화이트 존은 도시계획을 사전에 결정하지 않음으로서 미래의 토지이용에 더 많은 유연성을 제공하려는 데 목적이 있다. 직장과 주거, 교육, 여가가 통합된 복합용도의 화이트 존은 허용된 총 밀도의 범위 내에서 개발사업자가 용도를 자유롭게 결정하는 것을 주요 골자로 한다.

화이트 존은 다양한 용도 복합이 가능하기 때문에 개발이익에 영향을 줄 수 있고, 따라서 화이트 존 지정 자체가 인센티브로 받아들여지고 있다. 다운타운 마리나베이 프로젝트에서는 이

9) URA(2001). "URA Introduces New "Business Park-white" Zone and Relaxes Guidelines for Business Park, Industrial and Warehouse Developments"



〈그림 26〉 2단계 화이트 존



〈그림 27〉 URA의 역할

URA는 도시설계의 의도와 내용이 잘 반영될 수 있도록 개발가에게 설계 가이드라인을 제시하고 조언해주며, 개발가의 프로젝트 파이낸싱이나 민원사항, 인허가 등에 도움을 제공함으로써 질 높은 도시환경 조성 과 원활한 도시개발이 되도록 하는 역할을 한다.

러한 화이트 존의 장점을 내세워 원활한 시설유치를 도모하고 있다.

URA As a Central Role

싱가포르 다운타운 마리나베이 프로젝트에서 개발계획을 수립하고 관리하는 역할, 즉 개발 컨설턴트(Development Agency) 역할은 URA(도시재개발청)가 맡고 있다.

URA는 1974년에 설립된 싱가포르 국가개발청 산하기관으로, 1,000여 명에 이르는 도시계획 및 설계 전문가들로 구성된 전문설계조직이다. 싱가포르를 '생활하고, 일하고, 즐기기에 훌륭한 도시로 만드는 것(Make Singapore a great city to live, work and play)'을 사명으로 하는 이 조직은 싱가포르의 개발 프로젝트를 계획하고 관리하는 역할을 한다.

즉, 싱가포르에서는 공공부문이 도시계획·설계는 물론, 주요 도시개발 프로젝트에도 참여하여 개발가와 시민 모두에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 통합적이고 협력적인 시스템으로 접근하고 있다.

IV. 결 론

1980년대 중반부터 시작한 우리나라의 도시설계는 지금 현재 서울에서만 150여개의 프로젝트가 진행되고 있지만, 도시설계의 내용이 매우 획일적이고, 주로 용도지역의 상향조정과 용적률 인센티브의 과도한 적용에 초점이 맞추어져 있다는 것을 확인했다. 또한, 도시의 비전을 보여줄 수 있는 Long-Term Master Plan도 존재하지 않고, 토지 소유자의 사적 이익을 중심으로 도시설계가 이루어지고 있기 때문에, 시민들의 삶의 질 개선, 한강이나 주요 하천으로의 접근성 등 공공을 위한 설계는 거의 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

반면에, 외국 도시의 도시설계를 분석한 결과 그들은 Long-Term Master Plan을 수립한 후 도시설계 구역에서 전략적 토지이용계획을 수립하고, 공공영역을 중심으로 설계를 하며 민간으로 하여금 도시설계를 따라할 수 있도록 필요한 액션을 취하고, 도시설계 계획을 책임있게 실현시킬 수 있는 조직을 운영하고 있다는 것을 알게 되었다.

우리나라의 도시설계는 제도의 문제도 있겠지만, 제도 운영의 문제가 더 심각하다고 할 수 있다. 다시 말해서 도시설계 제도를 운영하는 공공부문과 민간부문의 사람들에 관련된 문제가 더욱 심각하다고 할 수 있다.

앞에서도 언급했지만, 도시설계 구역 안에서 과도한 개발을 허용하고 있다는지, 도시설계가 공공영역을 다루지 않고 주로 민간 획지 안에서만 기능하도록 허용한 것 등 이러한 것들이 우리나라 도시설계 제도운영의 대표적인 문제점이라고 할 수 있다.

그러면 앞으로 우리나라 도시설계 제도와 운영의 문제를 어떻게 풀어가야 할 것인가? 그리고 우리나라의 도시설계는 무엇을 추구하면서 나아가야 할 것인가?

현재는 고삐가 풀린 말처럼, 우리나라의 도시설계는 어느 누구도 컨트롤 할 수 없을 정도로 토지소유자의 이익에 초점이 맞추어져 운영되고 있다는 것을 확인했다. 그러나, 우리와 경쟁하고 있는 다른 주요도시의 도시설계 사례를 분석해보면 도시의 규모나 성격이나 도시의 문화적 배경이 다름에도 불구하고, 그들은 한결같이 다음과 같은 도시설계를 하고 있는 것을 알 수 있다.

- 1) 그들은 20년에서 50년까지의 장기적인 안목에서 도시전체의 마스터플랜을 만들고 있다.
- 2) 그들은 시민들의 삶의 질 개선을 위한 Vision Plan을 만들고 있다.
- 3) 그들의 주요 설계 대상은 공공영역이다. 민간이 다룰 수 없는 공원, 녹지, Greenways, 도로, 커뮤니티 센터, Affordable Housing과 같은 공공시설이라고 할 수 있다.
- 4) 그들은 설계하는 과정이 매우 개방되어 있기 때문에 시민과 커뮤니티의 참여가 매우 자연스럽게 이루어지고 있다.
- 5) 그들에게는 도시설계 과정에서 장기적인 안목을 가지고 시민들에게 희망과 비전을 줄 수 있는 양질의 도시설계 작업을 수행할 수 있는 독립적인 비영리 도시설계 조직이 존재하고 있다.

현재 우리가 처해있는 사회, 경제적, 정치적인 환경을 고려해 볼 때 지금 당장 공공부문이 도시설계제도 운영을 개선하기는 매우 힘들 것이라는 생각이 든다. 그렇다고 한다면 독립적이면서도 민간부문의 비영리 설계조직을 설립해서 우선 그들로 하여금 장기적인 안목에서 도시전체의 도시설계 마스터플랜과 시민들의 삶의 질 개선을 위한 양질의 Vision Plan을 만들게 하는 것을 제안하고 싶다.

그리고, 이 Vision Plan을 토대로 해서 공공영역 디자인을 하도록 한다. 커뮤니티의 참여를 원활하게 하기 위해서 개방적인 도시설계 프로세스를 수립한다. 독립적인 민간부문의 비영리 설계조직은 다영역 간의 파트너쉽(Multi-Sectoral Partnership)에 의해서 만들어질 수 있는 것이다. 여기에는 전문가와 시민단체와 기업과 정부부문이 포함될 수 있을 것이다.

우리의 경쟁도시처럼 앞으로 우리도 독립적인 비영리 도시설계조직이 설립되어서, 이들로 하여금 장기적인 안목에서 한 도시의 도시설계 마스터플랜을 만들고, 그것을 토대로 해서 중요한 지역의 도시설계계획을 만들고 이러한 일련의 과정에 시민들이 참여하게 되고 그들의 소망과 꿈을 반영시켜서 공공영역디자인을 하자는 것이다.

이렇게 될 때, 시민의 세금이나 시 정부 예산의 도움 없이 만들어진 도시설계계획은 지방자치단체의 정책에 새롭게 영향을 끼치기 시작할 것이다.

RPA나 RSPC가 뉴욕의 도시설계에 커다란 영향을 준 것처럼 우리나라에서도 독립적인 비영리 도시설계조직이 앞으로 우리의 도시설계에 새로운 영향을 끼칠 수 있게 되기를 기대한다.

V. 참고문헌

· 연구논문

- 김기호(2004), 시민의 삶의 질 향상을 위한 도시설계의 새로운 Mission(A New Urban Design with Its Focus on the Quality of Urban Life): 환경논총 제42권: 서울대학교 환경대학원
- 김기호(2003), 시민이 참여하는 도시설계: 프로젝트 단위의 민간 비영리조직 설립의 필요성, 환경논총 제41권: 서울대학교 환경대학원
- 김기호(2002), 우리나라 지구단위계획의 현실과 새로운 사명, 환경논총 제40권: 서울대학교 환경대학원
- 김기호(2001), 우리나라 지구단위계획의 현실과 도시설계의 새로운 사명, 환경논총 제39권: 서울대학교 환경대학원
- 김기호(2000), 도시설계의 질적 향상과 도시설계 분야 발전을 위한 제언, 환경논총 제38권: 서울대학교 환경대학원
- 김기호(1992), 「현행 제도 도시설계의 해체와 도시설계의 새로운 정의」, 환경논총, 제30권: 서울대학교 환경대학원
- 서울대학교 환경대학원(1979), “한국도시의 미래와 도시설계의 역할”에 관한 세미나 주제발표 자료집

· 단행본

- Greenpoint-Williamsburg Rezoning Final Environmental Impact Statement 2005.3
- Greenpoint-Williamsburg Inclusionary Housing program, The City of New York, 2005.11
- Via Architecture(2003), Official Development Plan Application
- URA(2001). Concept Plan 2001
- _____(2001). “URA Introduces New “Business Park-white” Zone and Relaxes Guidelines for Business Park, Industrial and Warehouse Developments”
- _____(2000). “Concept Plan Review - Final Report on Focus Group Consultation: Land
- _____(1998). Urban Redevelopment Authority: Towards a Tropical City of Excellence,” Singapore: URA Allocation Report”
- Chua, B. H. (1998), “World Cities, Globalization and the spread of consumerism: a view from Singapore,” Urban Studies, 35:5/6, pp. 981-1000
- The planning Act(2003), “Master Plan written statement,” Singapore Government

· 웹사이트

<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/greenpointwill/greenoverview.shtml> (New York 시 홈페이지)

<http://www.city.vancouver.bc.ca> (밴쿠버 시 홈페이지)

<http://www.ura.gov.sg> (싱가포르 URA 홈페이지)

<http://pps.org> (Project for Public Space 홈페이지)